

0721772-1

На правах рукописи

Ибрагимова Лиана Ильгизовна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИК
НА ЭТАПЕ ДЕВОЛЮЦИОННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право**

***Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук***

Казань - 2001

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета

Научный руководитель: заслуженный деятель науки Республики Татарстан, доктор юридических наук, профессор **Б.Л. Железнов**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор **Н.К. Филиппов**
член Конституционного Суда Республики Татарстан, кандидат юридических наук **А.Л. Васин**

Ведущая организация: **Чувашский государственный университет**

Защита диссертации состоится 16 мая 2001 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01. в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 326

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета (Казань, ул. Кремлевская, 35)

Автореферат разослан 16 апреля 2001 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000454737

Г.Р.Хабибуллина

Общая характеристика диссертации

Темпы и масштабы социально-политических преобразований в России обуславливают возрастание роли конституционного регулирования, требуют обновления конституционного законодательства. Сегодня конституционная реформа охватывает основные сферы общественно-политической жизни страны и суть этой реформы - создание правовой модели постперестроечного общества. Конституции призваны юридически закрепить баланс интересов личности, общества и государства, социальных слоев и этнических групп, отразить основополагающие общецивилизационные принципы - от признания человека высшей ценностью до парламентаризма и разделения властей в государственно-правовой сфере на основе единого конституционно-правового пространства.

Тем не менее, если в СССР конституции бывших союзных и автономных республик копировали союзную конституцию и были как две капли воды похожи одна на другую, то сейчас конституционные преобразования в республиках порождают множество оригинальных моделей и демонстрируют разнообразие конституционных решений. Поэтому конституционное законодательство в нашем федеративном государстве привлекает пристальное внимание ученых-государствоведов.

Российская Федерация и республики в ее составе прошли длительный путь конституционного правотворчества. Сам советский федерализм возник как способ решения национального вопроса. Субъектами СССР стали национальные республики, а советская Россия, будучи одной из них, основывалась на автономии своих субъектов - автономных республик, автономных областей и автономных округов, число которых значительно уступало численности административно-территориальных образований - краев и областей, объединявших почти 4/5 населения России. Фактически же Россия, несла на себе отпечаток "высшей формы федерации" - Союза ССР, который на деле являлся сверхцентрализованным унитарным государством.

Миф о решении национального вопроса в СССР был развеян очень быстро еще во времена горбачевской перестройки. Во всей своей сложности этот вопрос достался в наследство новой России.

Именно поэтому национальный аспект, наряду с проблемой государственности русского народа в краях и областях, стал важнейшим катализатором построения в России современной федерации. Республики России, ставшие участниками разработки нового Союзного договора в 1990-1991 г.г., вслед за союзными республиками, провозгласили свой суверенитет. Позднее автономные области России (за исключением одной) самопреобразовались в республики и также приняли декларации о государственном суверенитете.

Пересмотр основ общественного и государственного устройства России, который начался именно в этот период, привел к обновлению всего массива конституционного законодательства в Российской Федерации.

Приобретая в 1990 г. реальный статус суверенного государства, Россия получила стартовые условия и уникальный шанс для формирования принципиально иной концепции федеративных отношений. В этом направлении был сделан значительный шаг: 31 марта 1992 г. подавляющим большинством регионов России (за исключением Татарстана и Чечни) был подписан Федеративный договор, который сыграл немаловажную роль в достижении стабильности и построении федеративного государства.

Однако, одновременно с процессом, направленным на укрепление российского федерализма, в стране получил развитие и процесс дезинтеграции, усиленный тем, что, наряду с Федеративным договором, появилась порядка сорока соглашений органов федерации с органами отдельных субъектов. Кроме того, хотя Конституция РФ принятая в декабре 1993 г., предусматривала принятие субъектами федерации своих основных законов: конституций (для республик) и уставов, тем не менее несколько субъектов федерации успели обзавестись своими конституциями еще до

10
03.10

принятия Конституции РФ, в 1992-1993 г.г. В 1992 г. были приняты конституции республик Татарстан и Саха (Якутия), а также дудаевского режима Чечни; в 1993 г. к ним присоединились республики Тыва и Башкортостан.

Сегодня представляется очевидным, что первыми, опережая федеральное законотворчество, приняли свои конституции именно те субъекты федерации, которые, еще в период принятия деклараций о своем государственном суверенитете стремились реально стать субъектами Союза ССР, а после его распада - обеспечить себе максимальную независимость от России. Не удивительно, что как раз эти конституции имели наибольшие расхождения с федеральным основным законом (чеченский же вариант вообще показал, что устойчивость России как федерации оказалось под угрозой). Не способствовали укреплению федерации также те двухсторонние договоры между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий, которые тоже отчасти противоречили Конституции РФ. Выпал из единого правового поля России ряд текущих нормативных актов субъектов. Все это если и не поставило Российскую Федерацию на грань распада, то во всяком случае придало ей выраженный деволюционный характер, обессилило центр.

В целом, период с 1991 по 2000 г. можно, с нашей точки зрения, определить как переходный этап "деволюционного федерализма", характеризующийся чрезмерной самостоятельностью субъектов и слабостью центра, когда произошла передача субъектам таких объемов власти, которые внесли пагубный для федерации дисбаланс в отношения центра с регионами.

Центрбежная тенденция в развитии российского федерализма на этом этапе сочеталась с естественным ростом национальной самоиндификации народов, которым умело воспользовались в своих целях националистические силы в ряде субъектов Федерации.

И все же, было бы ошибкой давать этому периоду только негативную оценку, а вместе с тем отбрасывать накоп-

ленный опыт, на базе которого сегодня выстраивается подлинная федерация. Этот опыт необходимо изучать.

Степень разработанности темы, актуальность и круг источников исследования.

Проблема конституционного законодательства РФ и республик на этапе деволюционного федерализма (1991-2000 г.г.) представляет собой одно из неразработанных и малоисследованных направлений в науке права и правоприменительной деятельности, в отечественной юридической литературе данный вопрос всеобъемлющему теоретическому анализу пока еще не подвергался. Проблема рассматривалась лишь в отдельных научных статьях, посвященных отдельным противоречиям между республиканскими и федеральной конституциями. Можно указать, в частности, на интересную статью профессора Н.А.Михалевой “Конституционные реформы в российских республиках”¹, но в ней содержится сравнительный анализ некоторых конституций республик и обобщен лишь начальный этап деволюционного федерализма (до 1995 г.).

По данной проблеме на пороге третьего тысячелетия была проделана большая работа Институтом общественной экспертизы и фондом “Индем”², в ходе которой были проанализированы и сопоставлены с Конституцией Российской Федерации конституции и уставы субъектов России, выявлены конкретные несоответствия и пробелы в этих актах, но материалы данного исследования не классифицированы по институтам конституционного права (между тем именно такая классификация проводится в предлагаемом исследовании).

Современные проблемы конституционного законодательства нашли отражение в работах: С.А.Авакьяна, Р.Г.Абдулатипова, М.В.Баглая, М.С.Букина, Б.Н.Габричидзе, Д.Л.Златопольского, А.И.Кима, М.Г.Кириченко, Е.И.Козловой, Е.В.Колесникова, О.Е.Кутафина, А.И.Лепешкина,

¹ Михалева Н.А. Конституционные реформы в российских республиках // Конституции республик в составе Российской Федерации. - М., 1995.

² Конституционное обустройство России: общественная экспертиза. - М., 2000.

Н.Г.Мишина, А.В.Мицкевича, Л.А.Морозовой, В.С.Основина, С.В.Полениной, П.И.Романова, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, В.Е.Чиркина и других авторов. Вопросы, непосредственно связанные с соотношением конституций республик и Конституции РФ анализировались, в частности, в работах Л.Ф.Болтенковой, В.И.Гойман, Б.Л.Железнова, Л.М.Карапетян, А.Е.Козлова, М.А.Кузьмина, В.А.-Лебедева, Н.А.Михалевой, И.И.Овчинникова, И.А.Умновой, М.Х. Фарукшина, Н.К.Филиппова, Р.С.Хакимова, Г.Т.Чернобель, Б.С.Эбзеева. Однако, многие аспекты проблемы все еще не раскрыты и вызывают дискуссии, требуя комплексного исследования. В диссертации, наряду с монографической литературой, использован широкий круг правовых источников - в частности, конституционное законодательство Российской Федерации и ее субъектов, текущие нормативные акты, определения и постановления Конституционного Суда РФ.

Предметом диссертационного исследования являются процесс становления конституционного законодательства РФ и республик на этапе деволюционного федерализма, основные противоречия между конституциями республик и Конституцией РФ в таких сферах жизнедеятельности общества и государства, как основы конституционного строя, основы правового положения личности, федеративного устройства, организация и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; пути их преодоления и формирования единого правового поля Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертации является разработка конкретных рекомендаций по выявлению и устранению пробелов и противоречий между республиканскими конституциями и Конституцией РФ, а тем самым - по укреплению Российской Федерации и формированию единого правового пространства России.

В связи с этим поставлены следующие задачи исследования:

■ определить понятия “конституционное законодательство

Российской Федерации” и “конституционное законодательство в Российской Федерации”;

■ изучить процесс становления конституционного законодательства РФ и республик на этапе деволюционного федерализма (1991 по 2000 г.);

■ определить пути и средства дальнейшей оптимизации статуса республик в составе РФ;

■ классифицировать институциональные противоречия между Конституцией РФ и конституциями республик, равно как и пробелы в конституционном законодательстве республик и Федерации.

■ сформулировать рекомендации по формированию единого правового пространства Российской Федерации.

Научная новизна диссертации обусловлена, главным образом тем, что она представляет собой первую в отечественной литературе попытку определить переходный период с 1991 по 2000 г.г. как этап деволюционного федерализма, охарактеризовать этот этап на основе развернутого сравнительно-правового анализа конституций РФ и республик, принятых в указанный период, классифицировать противоречия между российским законодательством и законодательством республик в разрезе институтов конституционного права, исследовать и сгруппировать причинно-следственные связи данных противоречий. Это позволило систематизировать проблемы приведения в единство всего конституционного законодательства на территории Российской Федерации и выработать практические рекомендации по формированию единого правового поля России без ущерба для национальных интересов республик.

На защиту выносятся следующие основные положения:

■ Деволюционный федерализм - понятие, характеризующее федерацию, в которой ослаблены связи между центром и регионами (субъектами); в ней преобладают центробежные силы, вследствие чего она стремится к распаду. Альтернативой деволюционного федерализма является интеграционный федерализм. Автор приходит к выводу о том, что в период с 1991 по 2000 г.г. Россия была деволюцион-

ной федерацией, а исследование ее особенностей в этот период должно способствовать построению обновленной федерации, в основе которой лежит принцип “сильный центр – сильные регионы”. Такая федерация должна быть свободна от крайностей как деволюционного, так и интеграционного федерализма.

■ Конституционное законодательство Российской Федерации следует понимать как совокупность Конституции РФ и законов о поправках к Конституции, принимаемых в соответствии со статьей 136 Конституции РФ, то есть как систему основных нормативных актов, закрепляющих и регулирующих важнейшие общественные отношения в сферах конституционного строя, правового положения личности, государственного и административно-территориального устройства, а равно организации и деятельности органов государства и местного самоуправления. Конституционное же законодательство в Российской Федерации – это совокупность Конституции РФ, конституций республик и уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также законов о поправках к конституциям и уставам. Наконец, конституционное законодательство республики включает только конституцию республики и законы о поправках к ней.

■ Федеральные конституционные законы, федеральные законы, декларации и договоры не могут входить в понятие “конституционное законодательство РФ” вследствие того, что они лишь развивают и опосредуют конституционные нормы, но сами таковыми не являются.

■ Формирование единого правового пространства должно сочетаться с четким разграничением полномочий и ответственности федеральной и региональной структур власти, для чего необходимо разработать концептуальные основы дальнейшего развития федерального и регионального законодательства, а также программу совместной законотворческой деятельности с учетом федеральных и местных приоритетов.

■ Федеральным законодательством должны быть более четко

установлены уровни правового регулирования: федеральный, устанавливающий принципы разграничения полномочий и, вместе с тем, включающий акты прямого действия по предметам ведения России; уровень субъектов - устанавливающий пределы их полномочий по предметам регионального ведения. Все это должно быть определено федеральным конституционным законом, притом, не рамочным, а содержащим конкретные нормы, включая гарантии как от федеральной интервенции, так и от превышения субъектами своих полномочий.

■ Часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации следует сформулировать таким образом, чтобы Федерация во всех необходимых случаях обеспечивала правовое регулирование в сфере совместного ведения путем издания Основ законодательства, определяющих пределы действия актов субъектов федерации.

■ Необходимо всесторонне совершенствовать существующий правовой механизм для преодоления разногласий между Федерацией и ее субъектами, особенно часто возникающих в сфере совместного ведения и связанных с опережающим правотворчеством субъектов.

■ Анализ правового статуса республик в составе Российской Федерации свидетельствует о том, что они не обладают государственным суверенитетом.

Источники и методология исследования.

В основу диссертационного исследования положены Конституция РФ, конституции республик Алтай, Адыгеи, Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карелии, Коми, Карачаево-Черкессии, Марий Эл, Мордовии, Саха (Якутии), Северной Осетии - Алании, Татарстана, Тыва, Удмуртии, Хакасии, Чечни, Чувашии в их прежней и последующей редакции; изучались труды отечественных и зарубежных исследователей-правоведов, библиографические и справочные материалы, практика государственных органов Российской Федерации и республик.

Методологическую основу диссертационного исследова-

ния составили апробированные методы познания. В частности использованы методы исторического, структурно-функционального, сравнительно-правового и логического анализа, статистический, социологический, формально-юридический методы, что позволило обеспечить всестороннее и комплексное изучение проблемы.

Практическая значимость исследования. В диссертации содержатся положения, направленные на более полное понимание закономерностей развития и совершенствования конституционного законодательства РФ и республик на этапе деволюционного федерализма. Предложения и выводы, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал настоящей работы могут быть использованы:

-при осуществлении и совершенствовании законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, а именно:

а) при приведении в соответствие конституций республик нормам федеральной Конституции;

б) в процессе принятия новых конституций республик и законов о внесении изменений и дополнений в них;

в) при решении вопроса о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации двусторонних договоров между ее органами и органами республик.

-в учебном процессе при преподавании конституционного права Российской Федерации, соответствующих разделов теории государства и права, а также при чтении специальных курсов по проблемам федерализма.

Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской работе ученых, аспирантов и студентов, а также в деятельности депутатов и государственных служащих.

Структура работы. Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами настоящей работы. Диссертация состоит из введения, шести глав, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, показаны цель, задачи, методологические и теоретические основы исследования, его научная новизна, положения, выносимые на защиту, указывается практическая значимость и формы апробации результатов проведенного исследования.

В первой главе "Понятие и становление конституционного законодательства Российской Федерации и республик" исследуются общетеоретические положения, раскрывающие понятие и содержание конституционного законодательства Российской Федерации.

В юридической литературе сложились две основные точки зрения на понятие и содержание конституционного законодательства.

Одни авторы рассматривают конституционное законодательство только как совокупность конституций и законов, вносящих в них изменения и дополнения, порядок принятия которых аналогичен порядку принятия самих конституций³; другие же полагают, что в содержание его, помимо конституций и законов, их изменяющих, входят и другие нормативные акты конституционного характера⁴. Первая из этих точек зрения

³ См., например: Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 55; Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 74-75; Высшие представительные органы власти в СССР. М., 1969. С. 182; Государственное право зарубежных социалистических стран // Под ред. В.Е. Чиркина, Б.Н. Топорнина. М., 1976. С. 6; Колесников Е.В. Особенности нормативных актов типа "Основы законодательства СССР и союзных республик". Правоведение. 1984. № 3. С. 83.

⁴ См., Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. 2. М., 1962. С. 245; Кириченко М.Г. Конституционное законодательство (Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1977. С. 93-96; Тихомиров Ю.А. Проблемы теории социалистической конституции / Советское государство и право. 1978. № 2. С. 9; Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР - выразитель воли советского народа. М., 1982. С. 173; Алексеев А.А. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 224; Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984. С. 75-76. Указанную точку зрения поддерживают также: Ржевский В.А., Иванешева Н.П., Копейчиков В.В., Миронов О.О., Еременко Ю.П., Кудинов Н.А., Шинкарев А.А. и др. Анализ позиций большинства этих авторов см.: Козлова Е.И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве / 26 съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. М., 1984. С. 39-43

является формально-юридической⁵, вторая - объясняется, в первую очередь, существованием в тексте некоторых конституций указаний на необходимость издания целого ряда конкретных законов, развивающих конституционные установления.

Сопоставляя обе позиции, автор приходит к выводу о том, что правомерна первая точка зрения. В частности, федеральные конституционные законы не входят в понятие конституционного законодательства, они не могут изменять Конституцию и не являются ее частью.

Если же обратиться к более конкретному понятию - "конституционное законодательство РФ", то отдельные авторы включают в него, кроме Конституции РФ, и иные законодательные акты, а именно: конституции республик, уставы областей, краев, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, Федеральный закон, принятый в установленном порядке применительно к конституционно-правовым отношениям, Закон о ратификации международного договора или соглашения Российской Федерации, принятый в соответствии с конституцией или уставом (например, кодексы или законы типа "основ"), и даже модельные законы, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

Автор приходит к выводу, что все эти законодательные акты, исключая конституции и уставы субъектов РФ, не могут входить в понятие "конституционное законодательство РФ", так как они лишь развивают и опосредуют конституционные нормы, но сами таковыми не являются. Что касается конституций республик и уставов областей, краев и т.п., то в данном случае было бы правильным говорить не о понятии "конституционное законодательство РФ", а о "конституционном законодательстве в РФ".

С появлением в правовой системе РФ деклараций и договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государствен-

⁵ См.: Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. Саратов, 1982. С. 74.

ной власти РФ и органами государственной власти субъектов, в литературе появилось мнение, будто такие нормативные акты также включаются в понятие конституционного законодательства РФ. Автор диссертации согласен с тем, что декларации содержат принципы, воздействующие на конституционно-правовое развитие государства. Тем не менее, эти принципы уже реализованы в принятой в 1993 г. Конституции РФ и в республиканских конституциях. Едва ли можно считать оправданным и включение двустороннего договора с РФ в состав конституционного законодательства, предпринятое, например, Республикой Башкортостан. Озабоченность вызывает использованная в данном случае форма конституционного регулирования - двусторонний договор, тем более, что он подписан представителями лишь одной из ветвей власти на уровне как РФ, так и субъекта.

Таким образом, конституционное законодательство - это понятие, ограниченное рамками текста Конституции с внесенными в него поправками. Конституционное законодательство Российской Федерации - это совокупность Конституции РФ и законов о поправках к Конституции РФ, принимаемых в соответствии со статьей 136 Конституции РФ, которые закрепляют и регулируют важнейшие общественные отношения в сферах конституционного строя, правового положения личности, государственного и административно-территориального устройства, а равно организации и деятельности органов государства и местного самоуправления.

Вопрос о развитии системы конституционного законодательства РФ не может рассматриваться в отрыве от конституционного законодательства субъектов РФ, тем более, что Конституцией РФ предполагается существенное усиление нормотворческой деятельности субъектов федерации. В системе нормативно-правовых актов каждого субъекта Федерации есть акты, которые имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем законам и иным актам данного субъекта. В республиках такими актами являются их кон-

ституции, в других субъектах федерации (краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах) – их уставы.

Что же касается конституционного законодательства в Российской Федерации, то это – система, включающая Конституцию РФ, конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также законов о поправках к конституциям и уставам.

Наконец, конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации включает конституцию республики и законы о поправках к ней.

В данной главе показано также становление конституционного законодательства Российской Федерации и республик (в частности, Республики Татарстан).

В главе 2 “Конституционное законодательство РФ и республик в сфере конституционного строя” анализируются проблемы соответствия основ конституционного строя Российской Федерации и республик, закрепленных на обоих “этажах” конституционного законодательства.

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация есть демократическое государство. Все республики в составе РФ провозгласили себя также демократическими. Их демократизм находит выражение прежде всего в народовластии; разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную; политическом многообразии; местном самоуправлении. Все эти четыре признака четко отразились в конституциях РФ и ее субъектов.

В Конституции РФ указывается (ст. 3), что носителем суверенитета и единственным источником власти РФ является ее многонациональный народ. Это означает, что РФ провозглашается государством народовластия или, иначе говоря, демократическим государством. Конституции субъектов РФ (например, ст. 3 Конституции Марий Эл и др.) также закрепили властные prerogatives многонационального народа. Разумеется, это означает, что российский народ ни с кем не делит власть и никто, кроме него самого,

не может претендовать на власть. В РФ, - указывается в ст. 3, - захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Принципом демократической организации государства, важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека является разделение властей. Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; соответствующие органы в пределах своих полномочий самостоятельны и не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией РФ и законом. Аналогичное положение содержат и конституции всех республик.

В РФ и республиках признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни.

Повсеместно признается и гарантируется местное самоуправление.

Однако автор приходит к выводу о том, что установленные конституциями РФ и республик основы конституционного строя на практике нередко нарушаются. Так, права и свободы человека в реальности еще не стали для нас высшей ценностью, а значит, сложно говорить о правовом государстве.

Много нерешенных проблем сохраняется в сфере российского федерализма. Например, Конституция РФ не предусмотрела право субъектов федерации на сепессию, ибо признание этого права означало бы поощрение полного или частичного разрушения единства России.

Между тем, в Конституцию Республики Тыва от 21.10.93 было включено положение о том, что республика "имеет

право на самоопределение и выход из состава РФ путем всенародного референдума Республики Тыва” (ст. 1 ч. 1). Это противоречило Конституции РФ, ее федеративной природе и в случае реализации привело бы к разрушению территориальной целостности Российского государства.

Так как РФ – федеративное государство, конституции республик в ее составе, нормативные акты ее субъектов (так же, как и самой федерации) не должны противоречить федеральной Конституции, которая имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории. Тем не менее, конституции некоторых республик в составе РФ и в этом вопросе противоречили Конституции РФ, отрицая верховенство российских актов во всех случаях, когда они противоречили законодательству республик. А Конституция Татарстана вообще не содержит нормы, признающей действие актов на территории республики.

Республики не вправе создавать свои вооруженные силы либо какие-либо иные воинские формирования. В Конституцию же Республики Саха (Якутия) вошла норма, предусматривавшая такие полномочия Президента республики, как принятие решения о дислокации на территории республики воинских формирований, контроль за их продвижением и деятельностью, определение порядка образования территориальных воинских и иных формирований.

Если в конституциях РФ и большинства республик было установлено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, то в Тыве не допускалась частная собственность на землю.

На территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74). Однако в Конституцию той же Республики Тыва было включено положение о том, что Президент Республики с согласия Верховного Хурала Республики Тыва назначает либо освобождает от должности руководителя таможни (ст. 73 ч. 15).

Конституция РФ, равно как и международно-правовые нормы не предоставляют субъектам федеративного государства права выступать на высшем уровне международного общения. Но в конституциях некоторых республик указанная проблема решалась иначе. Основные законы Дагестана (ст. 65), Башкортостана (ст. 74), Тывы (ст. 1) содержали положение о том, что названные республики самостоятельно определяют и проводят внешнюю политику.

В ст. 14 Конституции РФ указывается, что РФ является светским государством. Однако неизвестно по каким причинам, конституции республик Саха (Якутия), Бурятия и Калмыкия не конституировали вопрос о религии вообще. Вопрос в основных законах этих республик остался открытым.

В главе 3 “Конституционное законодательство РФ и республик о правовом положении личности” сопоставляются соответствующие институты федеральной Конституции и конституций республик, при этом основное внимание уделено анализу отдельных противоречий в регулировании гражданства и прав человека, которые имели место на обоих “этажах” конституционного законодательства в 1992 - 2000 г.г.

Так, ч. 1 ст. 6 Конституции РФ устанавливает единство российского гражданства. Отсюда, как следует из ст. 2 закона РФ от 28.11.91 г. “О гражданстве РФ”, граждане РФ, постоянно проживающие на территории республики в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики. Иными словами, гражданство федерации первично, и республики не вправе брать на себя установление общих начал этого института. Между тем, отдельные республики по-своему закрепили в своих конституциях даже порядок приобретения гражданства. Например, в Конституцию Республики Тыва вошла следующая норма: “Порядок гражданства определяется с учетом демографической ситуации в Республике и способствует обеспечению устойчивого преобладания коренной нации, защите ее этнического и культурного наследия и достоинства. Этнические тувинцы,

проживающие за рубежом, имеют преимущественное право перед другими иностранцами в приобретении гражданства в Республике Тыва”. В законе “О гражданстве Кабардино-Балкарской Республики” выдвигалось в качестве условия приема в гражданство требование о постоянном проживании на территории Республики в течение десяти лет в целом или пяти лет непрерывно перед обращением с ходатайством (ст. 16). Такое условие - тоже прерогатива федерального закона.

Республики Ингушетия и Калмыкия фактически не конституировали институт выборов, закрепив лишь положения о том, что “граждане Республики Ингушетия имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме”; “граждане Республики Калмыкия имеют право избирать и быть избранными в соответствии с законом в выборные государственные органы и органы местного самоуправления”.

Статья 37 Конституции РФ провозгласила: “Труд свободен. Принудительный труд запрещен”. А ст. 42 Конституция Республики Татарстана установила, что “Принудительный труд допускается только по решению суда, а также в случаях, установленных международными договорами Республики Татарстан”. Следовательно, в Республике Татарстан принудительный труд возможен.

Отметим, что конституционное право на свободный труд для гражданина РФ означает:

- 1) возможность свободного и самостоятельного выбора - работать или не работать;
- 2) свободный выбор рода деятельности или профессии, что с юридической точки зрения выражается в договорном характере трудовых обязанностей, праве менять место работы после соответствующего уведомления администрации, праве трудиться после достижения установленного пенсионного возраста и т.д.
- 3) запрещение принудительного труда.

Согласно ст. 8 Пакта о гражданских и политических пра-

вах, принудительным признается труд, который гражданин не избрал добровольно. Принудительный (недобровольный) труд допускается только в силу выполнения обязанностей воинской службы, приговора суда или в условиях чрезвычайных обстоятельств (Конвенция МОТ 1930 г. № 29 “О принудительном или обязательном труде”). Между тем, согласно ст. 39 Конституции Республики Дагестан “Принудительный труд, за исключением случаев, предусматриваемых законом, не допускается”. Возникает вопрос: какие случаи предусмотрены законом?

Конституцией РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Однако, Конституцией Республики Татарстан “забастовка не допускается, если она может создать угрозу жизни и здоровью людей”. Абстрагируясь от содержательной стороны данной нормы, следует подчеркнуть, что конституционные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом и только при соблюдении условий, установленных пунктом 3 статьи 55 Конституции РФ.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ, “Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности” В то же время Конституция Республики Карелия предусмотрела, что земля, ее недра, растительный и животный мир являются собственностью народа Республики Карелия и основой ее экономического суверенитета. Как видим, конституция данной республики установила лишь одну форму собственности на землю и другие природные ресурсы, чем нарушила принцип многообразия форм собственности, не говоря уже о том, что понятие “собственность народа” (в отличие от достояния народа) российскому законодательству неизвестно. Конституция Республики Саха (Якутия) установила, что земля, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, воздушное пространство, континентальный шельф

находятся только в собственности республики, что противоречит нормам Конституции РФ.

В главе 4 “Общее и особенное в конституционном законодательстве РФ и республик в сфере национально-государственного устройства” исследуется проблема государственного суверенитета.

В российской науке и практике до сих пор имеют место разногласия в вопросе о том, возможно ли признание государственного суверенитета республик как субъектов Российской Федерации. Данный вопрос по-разному трактуется не только в современной отечественной науке, но по-разному решается в практике законодательного регулирования.

Часть ученых категорически отрицает государственный суверенитет республик. Так, А.А.Чобан считает, что “существование двух суверенных государств на одной территории политически невозможно и противоестественно, т.е. суверенное государство в системе другого государства - нон-сенс”. Р.А.Мюллерсон полагает, что, если государство входит в состав другого государства, то потеря (а не ограничение) суверенитета неизбежна. Суверенитет - не просто независимость государства, которая всегда относительна, он предполагает неподчиненность друг другу. Поэтому субъекты федерации, даже обладающие широкими полномочиями, не являются суверенными образованиями.

Другие считают наличие государственного суверенитета республик в составе РФ, не подлежащим сомнению.

Автор диссертации пришел к выводу о том, что республики в составе Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом.

Нужно сказать, что в Конституции РФ отдельные понятия вообще используются в ином, не соответствующем их действительному значению смысле. Например, в ч.1 ст.5 сказано, что РФ состоит из равноправных субъектов, а уже в ч.2 этой же статьи один из видов субъектов - республика - назван в скобках государством. Такое указание нарушает принцип равенства субъектов, к тому же едва ли вообще

можно согласиться с тем, что республика является государством. Ведь известно, что неотъемлемым признаком государства служит суверенитет, который выражается в верховенстве власти внутри страны и в полной ее независимости и самостоятельности во внешних делах. И поскольку, согласно ст. 4 (ч.1) Конституции РФ, “Суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию”, а территория РФ включает в себя и территории ее субъектов (ч.1 ст. 67), то ясно, что на территории РФ не могут “ужиться” несколько суверенитетов.

К признакам государства относится территория, на которую распространяется государственная власть. А так как основные территориальные вопросы находятся в ведении РФ (п. “б” ст. 67), то и по признаку территории республика не может считаться государством, о чем, кстати, свидетельствует и отсутствие у нее государственной границы.

Не имеет республики и гражданства, отдельного от гражданства Российской Федерации.

Исходя из сказанного, вызывают возражение нормы Федеративного договора 1992 г., а также положения ряда конституций республик о государственном суверенитете. Ведь субъекты РФ обладают самостоятельностью только при решении вопросов своей внутренней жизни, находящихся вне пределов ведения федерации и полномочий федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов.

Это обстоятельство подчеркнуто и в решениях Конституционного Суда РФ от 7 и 27 июня 2000 года, который указал на несоответствие положений о суверенитете, имеющих место в конституциях республик Алтай, Адыгея, Ингушетия, Башкортостан, Коми, Северная Осетия (Алания), и Татарстан нормам федеральной Конституции. (Правда, парламент Республики Северная Осетия (Алания) еще до заключения Конституционного Суда РФ принял закон “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Северная Осетия (Алания)”, в соответствии с которым противоречия с Конституцией РФ были устранены). Конституционный Суд РФ установил, что положения о су-

веренитете в конституциях республик в составе РФ утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами как не соответствующие статьям 3 (ч.1), 4 (ч.1, 2), 5, 66 (ч. 1, 5), 71 (п. "б") Конституции РФ.

В настоящее время в республиках проводится работа по устранению этих и ряда иных противоречий. Так, в частности, руководство Приволжского Федерального округа и Республики Татарстан создало специальную согласительную комиссию по приведению республиканского законодательства в соответствие с федеральной Конституцией. При этом еще до выводов комиссии более сорока положения Конституции Республики Татарстан в 2000 году были опротестованы прокуратурой по собственной инициативе в Верховном Суде Республики Татарстан. Однако, протесты не достигли цели, так как вопросы такого рода входят в компетенцию Конституционного Суда, а не судов общей юрисдикции, и Конституция Республики Татарстан пока остается неизменной. Башкортостан в октябре 2000 г. несколько видоизменил свою конституцию, но положение о суверенитете республики пока в ней сохранено. Остается надеяться, что работа по приведению конституционного (и текущего) законодательства республик в соответствие с законодательством Российской Федерации будет доведена до конца.

Автор с уважением относится к иным мнениям, существующим в литературе по вопросу о суверенитете республик - в частности, к мнению о разделенности суверенитета между Российской Федерацией и республиками (проф. М.Х.Фарукшин); к утверждению о том, что республика - это государство, а значит, суверенитет составляет его качественный и неделимый признак, ограничена же может быть лишь компетенция государства как юридическое проявление суверенитета (проф. Б.Л. Железнов).

В главе также исследуется проблема разграничения предметов ведения и полномочий, которая включает в себя три дискуссионных вопроса: во-первых, что следует понимать

под предметами ведения; во-вторых, что является приоритетной формой при разграничении предметов ведения: федеральный закон или договор; в-третьих, как быть с противоречиями между договорами о разграничении предметов ведения и Конституцией РФ?

Автор придерживается достаточно устоявшейся в отечественной литературе точки зрения, согласно которой предметы ведения - это не самостоятельная категория, а элемент компетенции; последняя определяется через два ее элемента: предметы ведения и полномочия. Иными словами, компетенция государства или ее органа в самом общем виде - это система властных полномочий по определенным предметам ведения.⁶

Современная практика разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации берет свое начало со дня подписания Федеративного договора (первый этап договорного процесса).

Конституция РФ 1993 г. в ст. 11 и 78 предусмотрела возможность заключения дополнительных (двусторонних) договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ (второй этап договорного процесса).

Вскоре эта возможность была впервые реализована. 15.02.94 г. был подписан первый документ такого типа - Договор "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан" третий (то есть непосредственно начался процесс заключения двусторонних договоров).

Позже такие договоры были заключены с республиками Башкортостан, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Удмуртия, Коми, Бурятия и др.

Однако, эти договоры во многом не соответствовали Конституции РФ. Автор выделяет три типа принципиальных не-

⁶ Железнов Б.Л. Компетенция РСФСР и ее субъектов. - Казань, 1974.

соответствий: во-первых, предметы ведения и полномочия, отнесенные федеральной Конституцией к ведению РФ, в некоторых договорах включались в перечень предметов совместного ведения РФ и субъектов; во-вторых, кое-где в перечень полномочий субъекта включались исключительные полномочия РФ; в-третьих, полномочия по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов часто включались в перечень полномочий субъекта федерации.

По мнению автора, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий - временное явление. Когда в России сложится целостная система федерального и регионального законодательства, когда стабилизируется экономическая и политическая ситуация, необходимость в такого рода договорах просто отпадет.

Наличие двух статей Конституции Российской Федерации - 11 и 76, по-разному определяющих правовые формы регулирования по предметам ведения, породило на практике дискуссию - что же является приоритетной формой при разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти: федеральный закон или договор?

По твердому убеждению автора, договоры и соглашения как правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов могут использоваться лишь как дополнительная форма и лишь в том случае, когда федеральный закон явно "не дотягивает" до полноценного регулирования отношений, либо не в состоянии отразить специфику субъекта.

При использовании договора (соглашения) в качестве правовой формы разграничения компетенций важно учитывать, что эти акты не должны подменять, а тем более разрушать федеральное законодательство - ядро правовой системы и основу стабильности федеративного государства.

Принцип приоритета федеральной Конституции и федерального закона над договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной влас-

ти субъектов РФ, следовало бы четко обозначить в самой Конституции РФ.

Глава 5 “Конституционное законодательство РФ и республик в сфере организации и деятельности органов государственной власти” посвящена исследованию проблем соотношения конституций республик федеральному законодательству в сфере непосредственной организации ветвей власти.

Пост Президента учрежден в Адыгее, Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Коми, Калмыкии, Саха (Якутии), Северной Осетии - Алании, Татарстане, Тыва, Чувашии, Чеченской Республики, Марий Эл, Ингушетии, но статус президента в этих республиках неодинаков. Если в РТ Президент является главой государства и исполнительной власти, то в Кабардино-Балкарии, Саха (Якутии) он определяется как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти. В Бурятии Президент - глава республики, ее исполнительной власти, Председатель Правительства. В Карелии, Алтае и Мордовии главой исполнительной власти является Председатель Правительства. В Хакасии высшее должностное лицо Республики - всенародно избираемый Председатель Правительства.

Совершенно по-иному обстоят дела в Дагестане и Удмуртии. Главой государства в Дагестане является Председатель Государственного Совета. В свою очередь Государственный Совет возглавляет исполнительную власть. В Республике Удмуртия Государственный Совет - высший, представительный, законодательный и контрольный орган, а Председатель этого Совета одновременно является высшим должностным лицом республики.

Между тем, согласно ч. 2 ст. 17 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” конституцией (уставом) субъекта может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган власти субъекта

РФ. Следовательно, высшее должностное лицо республики (Президент, глава республики) одновременно должен являться и Председателем Правительства данной республики.

Определенные коррективы должны быть внесены и в конституции тех республик, которые предусматривают избрание одного и того же лица более чем на два срока подряд.

Конституции республик указывают и на необходимость проживания на кандидата в Президенты на территории республики в течение определенного времени (Тыва, Саха (Якутия), Чувашия и др.). Однако ныне положения о цензе оседлости пришли в противоречие с федеральным законом. В частности, в законе РФ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме” установлено: “Ограничение пассивного избирательного права, связанное с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории (ценз оседлости), федеральным законом или законом субъекта не допускается”. Выдвигалось и такое требование, как владение государственными языками. По мнению автора, оно также противоречит статьям 3 (ч. 2 и 3), 6 (ч. 2), 17 (ч.1-2), 19 (ч.1-2), 32 (ч. 2-3), 55 (ч. 2 и 3), 60 Конституции РФ.

Конституции некоторых республик (Ингушетия, Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва, Чувашская Республика) наделили своих президентов правом вводить чрезвычайное положение в отдельных регионах или на всей территории республики. Между тем, право введения на всей территории РФ или на ее части чрезвычайного положения имеет только Президент РФ. Наделение таким полномочием какого-либо иного должностного лица или органа является нарушением Конституции РФ.

П. “к” ст. 71 Конституции РФ устанавливает: “В ведении РФ находятся: внешняя политика и международные отношения РФ; международные договоры РФ; вопросы войны и мира”. Соответственно, такие вопросы должны решаться только на уровне Федерации. Игнорируя данную норму, конституции Кабардино-Балкарии, Марий Эл, Северной Ос-

тии - Алании, Татарстана, Тывы предоставили это право своим президентам. Полноправным субъектом международного права может выступать только РФ как единое государство, обладающее суверенитетом.

Субъекты федерации, в том числе и республики не могут выступать в качестве полновластных субъектов международного права.

Наделяя президентов широкими полномочиями в решении кадровых вопросов, конституции республик также включали и нормы, противоречившие федеральной Конституции. Так, например, президентам Татарстана и Ингушетии было предоставлено право формировать свои советы безопасности, несмотря на то, что обеспечение государственной безопасности отнесено к исключительной компетенции РФ.

Законодательными (представительными) органами власти РФ и республик в ее составе являются их парламенты, которые именуются в разных республиках по-разному, например, Государственное Собрание Республики Марий Эл, Законодательное Собрание (Хасе) Республики Адыгея, Государственный Совет Республики Татарстан и т.п.

Компетенция этих парламентов широка и разнообразна, причем в ряде республик парламенты наделялись полномочиями, не соответствующими Конституции РФ. Например, в Ингушетии и Саха парламент имел право ратифицировать федеральные законы по вопросам, отнесенным к совместному ведению РФ и этих республик..

В Башкортостане, Тыве и Саха в число таких полномочий входило также право приостанавливать действие Конституции РФ и федеральных законов на территории республики. Парламенту Республики Северная Осетия - Алания было предоставлено право приостанавливать действие указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, актов министерств и ведомств, изданных по вопросам совместного и республиканского ведения, если они противоречат Конституции республики, до вынесения решения Конституционным Судом РФ. Аналогичную

норму содержала и Конституция Республики Коми.

Сегодня компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта должна быть приведена в соответствие с законодательством РФ на основе федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ”.

Полномочиями, противоречащими федеральной Конституции, наделялись и правительства республик. Так, например, Правительство Республики Мордовия, согласно Конституции Республики Мордовия, должно было обеспечивать проведение в республике единой финансовой, кредитной и денежной политики... Данная норма нарушала ст. 114 Конституции РФ, в которой устанавливается prerogative Правительства РФ обеспечивать проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики на всей территории РФ. Кабинету Министров Республики Башкортостан предоставлялось право осуществлять меры по защите интересов Республики Башкортостан, охране общественного порядка, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, принимать меры по обеспечению государственной безопасности и обороноспособности. Данная норма противоречила п. “м” ст. 71 Конституции РФ, так как вторгалась в вопросы обороны и безопасности, являющиеся предметами исключительного ведения РФ.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная система в РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Судостроительство относится к ведению РФ, а к совместному ведению Федерации и ее субъектов - лишь кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура и нотариат (п. “л” ст. 72).

Однако конституции некоторых республик игнорировали эти нормы и вводили понятие “республиканская судебная система”. В результате фактически реально сформировались две системы судов общей юрисдикции: 1) федеральная судебная система; 2) судебная система республик, включавшая верховные суды республик и нижестоящие по от-

ношению к ним суды. Например, в главе 12 Конституции Башкортостана перечислялись судебные органы, которые составляли “судебную систему Республики Башкортостан”. Более того, в ст. 132 Конституции республики закреплялось положение о том, что “организация, полномочия и порядок деятельности судов в Республике Башкортостан определяются законами Республики Башкортостан”. Аналогичные нормы содержали и конституции Татарстана и Саха.

Судебную систему Республики Тыва “образуют Конституционный Суд, Верховный Суд, городские суды и мировые судьи”, - устанавливалось ст. 85 Конституции Республики Тыва).

Ст. 89 Конституции Республики Татарстан (п. 18) избрание Высшего арбитражного суда и Верховного суда республики, судей районных (городских) судов (п. 17) отнесено к ведению Государственного Совета республики - парламента Республики Татарстан. В ст. 7 п. 2 Закона республики “О высшем арбитражном суде Республики Татарстан” от 22.12.92 также закреплено положение о том, что персональный состав Высшего арбитражного суда избирается Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Председателя Государственного Совета Республики Татарстан.

Между тем, в соответствии с Федеральным конституционным законом “О судебной системе РФ” верховные суды республик, районные суды, арбитражные суды субъектов РФ относятся к федеральным судам, а назначение судей федеральных судов (за исключением судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ), согласно законодательству РФ (ст. 83 п. “е”, ст. 128 Конституции РФ, ст. 13 п. 6, 7 Федерального конституционного закона “О судебной системе РФ”), производится Президентом РФ.

Примеры несоответствия федеральному законодательству некоторых законодательных актов Республики Татарстан, принятых в “противовес” исключительной компетенции РФ,

можно найти и в решении ряда других вопросов судостроительства РФ. Так, Закон Республики Татарстан “О Высшем арбитражном суде Республики Татарстан” в ст. 10 п. 2 установил, что судьи, входящие в Президиум Высшего арбитражного суда, утверждались по представлению Председателя Высшего арбитражного суда Республики Татарстан. В соответствии же с федеральным законодательством вопрос о назначении судей арбитражного суда субъекта РФ, входящих в президиум этого суда, должен решаться иначе. Федеральным конституционным судом от 28.04.95 г. “Об арбитражных судах в РФ” в ст. 37 п. 2 установлено, что судьи арбитражного суда субъекта РФ, входящие в президиум этого суда, утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению председателя арбитражного суда субъекта РФ.

А поскольку законодательство РТ о судебной системе устанавливало иные процедуры назначения судей федеральных судов, получалось, что решения судей, избранных органами законодательной власти субъекта РФ - Республики Татарстан, не должны и не могут быть обязательными для других субъектов РФ.

В главе 6 “Конституционное законодательство РФ и республик в сфере местного самоуправления” автор отмечает, что по вопросам местного самоуправления в республиках принято множество нормативно-правовых актов. Так, например, в Республике Хакасия принято по данному вопросу 11 нормативно-правовых актов, в Республике Бурятия - 12 нормативных актов разного уровня, в Республике Саха (Якутия) - 8 законов.

Конституции республик регламентируют территориальные, организационно-правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, однако делают это в разном объеме. В этом отношении особенно показательна сфера экономики и финансов.

Исходя из объема правового регулирования, конституции республик можно разделить на две группы.

К первой группе следует отнести конституции большин-

ства республик (Марий Эл, Татарстан, Мордовия, Бурятия, Дагестан, Карелия, Удмуртия, Хакасия, Кабардино-Балкария и др.), содержащие относительно небольшое количество по указанным вопросам. В большинстве случаев региональные законодатели ограничились здесь переносом в тексты своих основных законов содержания ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 130, ст. 132, ст. 133 Конституции РФ, мало что прибавив к ним. Кроме того, они не учли и то важное обстоятельство, что вышеназванные конституционные нормы - нормы прямого действия на всей территории страны, и они не нуждаются в дублировании или дополнительном подтверждении законами субъектов РФ.

Конституции республик этой группы закрепляют следующие положения о финансово-экономических основах местного самоуправления:

1) муниципальная собственность признается и защищается наряду с другими формами собственности (например, ст. 10 Конституции Республики Марий Эл, ст. 12 Конституции Республики Коми, ст. 13 Степного Уложения (Основного Закона) Республики Калмыкия);

2) земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (например, ст. 11 Конституции Республики Марий Эл);

3) местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (например, ст. 98 Конституции Республики Марий Эл);

4) органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 100 Конституции Республики Марий Эл, ст. 132 Конституции Республики Татарстан, ст. 111 Конституции Республики Башкортостан и др.)

5) органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с

передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 101 Конституции Республики Марий Эл, ст. 132 Конституции Республики Татарстан, ст. 113 Конституции Республики Башкортостан и др.);

б) местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 112 Конституции Республики Башкортостан, ст. 102 Конституции Республики Марий Эл, ст. 125 Конституции Республики Дагестан, ст. 112 Конституции Удмуртской Республики). В то же время следует отметить, что Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) в ред. от 20 апреля 1994 года, Конституция Республики Коми в ред. от 25 декабря 1998 года не предусматривают подобное положение.

Ко второй группе относятся конституции тех субъектов, чьи основные законы содержат (или содержали) лишь единичные положения о финансовой и экономической основах местного самоуправления (бывшая Конституция Чувашской Республики в ред. от 27 ноября 1998 г. и др.). Основной Закон Чувашии даже не выделял муниципальную собственность как самостоятельную форму собственности (ст. 10), не предполагал наличия муниципальной собственности на землю (ст. 11). Правда, уже в новой Конституции Чувашской Республики, вопросы местного самоуправления получили более полное отражение.

Наиболее предпочтительными представляются конституции, которые не только в полной мере отвечают содержанию Конституции РФ, но и предусматривают некоторые региональные особенности в правовой регламентации финансовых и экономических основ местного самоуправления с учетом местных условий и соблюдения общенациональных конституционных принципов; в частности, закрепляют на конституционном уровне дополнительные гарантии финансовой и экономической независимости мест-

ного самоуправления.

В заключении обобщаются итоги, формулируются положения и выводы, отражающие теоретическую и практическую значимость проведенного исследования; высказываются конкретные рекомендации по ряду актуальных проблем, раскрытых в диссертации.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в трех публикациях:

1. Конституционное законодательство Российской Федерации и республик: понятие и перспективы развития./ Проблемы формирования современной системы Российского права. Сборник докладов и тезисов. - Казань, Издательство Таглитмат, 2000.

2. Обладают ли республики в составе Российской Федерации государственным суверенитетом? Татарстан. 2001.

3. Противоречия в конституционном законодательстве республик в сфере прав человека./ Перспективы развития юридических наук в России в 21 веке. Сборник научных статей. - Нижнекамск, 2001.



Ибрагимова Лиана Ильгизовна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИК
НА ЭТАПЕ ДЕВОЛЮЦИОННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

**Центр инновационных технологий
Россия, РТ, г.Казань, ул.К.Фукса, д.9/11
Изд.лиц.№0285 от 17.11.99.**

**Подписано в печать 11.04.01. Формат 60х90 1/16
Гарнитура «Times ET» 11, Усл. печ л. 2,25.
Тираж 100 экз.**

**Отпечатано в Центре инновационных технологий
Россия, РТ, г.Казань, ул.К.Фукса, д.9/11
Лиц. П.Л. №0173 от 26.10.99.**

9-00